



**PENSIONSSKYDDSCENTRALENS
FORSKNINGSPROGRAM
2010-2014**

GSPROGR
MFORSKN
ROGRAM
ORSKNING



Pensionsskyddscentralen (PSC)

är ett lagstadgat samarbetsorgan och sakkunnig inom verkställigheten och utvecklingen av arbetspensionsskyddet. Den producerar gemensamma tjänster för arbetspensionssystemet.

Vår sakkunskap anlitas av arbetspensionsanstalterna inom den privata och den offentliga sektorn, andra organisationer som sköter den sociala tryggheten och socialförsäkringen, myndigheter, beslutsfattare, forsknings- och utbildningsinstitutioner, försäkrade, försäkringstagare samt medier. Pensionsskyddscentralen är också ett internationellt förbindelseorgan. Vi förmedlar pensionsansökningar som lämnats in i Finland till utlandet och besvarar förfrågningar.

Tjänster som vi producerar är

- forskning, statistik och bakgrundsutredningar för bedömningen och utvecklingen av arbetspensionsskyddet samt för uppföljningen av reformer
- planerings-, utbildnings- och informationstjänster och stöd för beredningen av författningar
- tjänster som hänför sig till verkställandet av pensionsskyddet, såsom informationslogistik och ansvarsfördelnings- och aktuarietjänster
- juridiska, internationella och rådgivningstjänster. Den övervakar också att arbetspensionsskyddet verkställs.

Som lagstadgat samarbetsorgan arbetar vi för ett tillförlitligt, rättvist och effektivt ordnat arbetspensionsskydd.



INNEHÅLL

PENSIONSSKYDDSCENTRALENS FORSKNING STÖDER BEDÖMNINGEN OCH UTVECKLINGEN AV PENSIONSPOLITIKEN	5
FORSKNINGSBEHOV KRING PENSIONSSKYDDET	7
UTGÅNGSPUNKTER OCH PRIORITERADE OMRÅDEN INOM FORSKNINGEN	13
1. YRKESBANORNA OCH PENSIONSÖVERGÅNGARNA	17
Längre yrkesbanor	17
Främjande av arbetsförmågan	18
2. HÅLLBAR FINANSIERING AV PENSIONERNA	21
Pensionsutgifter och -avgifter	21
Placeringsverksamhet och avkastning av arbetspensionsfonderna	22
Pensionssystemets ekonomiska hållbarhet och rättvisa	23
3. TILLRÄCKLIGT PENSIONSSKYDD	25
Pensionerna och pensionärernas utkomst	25
Förutseende av förändringsriktningarna och den sociala hållbarheten hos pensionsskyddet	26

PENSIONSSKYDDSCENTRALENS FORSKNING STÖDER BEDÖMNINGEN OCH UTVECKLINGEN AV PENSIONSPOLITIKEN

Enligt den nationella pensionsstrategin är det huvudsakliga målet för pensionssystemet i Finland att trygga befolkningens utkomst i ålderdomen, vid arbetsoförmåga och efter familjeförsörjarens död. Det obligatoriska, lagstadgade pensionsskyddet, som garanteras alla som bor i landet, inbegriper ett arbetspensionssystem och ett folkpensionssystem. Arbetspensionssystemet fungerar enligt försäkringsprincipen och garanterar alla löntagare och företagare inkomstrelaterade pensioner som i rimlig utsträckning tryggar den tidigare konsumtionsnivån. Folkpensionssystemet tryggar en minimipension för alla som är bosatta i landet.

Det lagstadgade pensionssystemet har som mål att ge pensionärerna en rimlig konsumtionsnivå, bevara förhållandet mellan pensionärernas och de förvärvsarbetandes inkomster samt förebygga fattigdom bland pensionärerna. Det lagstadgade pensionsskyddet kan kompletteras med tillägspensionsordningar. Arbetspensionerna finansieras genom en kombination av ett fördelningssystem och ett fonderande system. Finansieringen grundar sig på arbetspensionsavgifter som tas ut av både arbetsgivare och arbetstagare. Fördelningssystemet täcker ca tre fjärdedelar av arbetspensionsutgiften och det fonderande systemet täcker resten. Fastän det finska arbetspensionssystemet är delvis fonderande, är det förmånsbestämt.

Ett centralt mål i Pensionsskyddscentralens strategi är att producera begriplig och användbar sakkunskap som kan nyttiggö-

ras på bred front vid bedömningen och utvecklingen av pensionskyddet. Inom Pensionsskyddscentralen produceras de tjänster som stöder bedömningen och utvecklingen av arbetspensionssystemet till största delen på forsknings-, planerings- och statistikavdelningarna. Det är en viktig uppgift för forskningen på Pensionsskyddscentralens att förse beslutsfattarna med tillförlitlig information som underlag för bedömningen av de pensionspolitiska målen samt pensionsskyddets ekonomiska och sociala hållbarhet.

Pensionsskyddscentralen bedriver forskning utgående från ett flerårigt forskningsprogram. Forskningsprogrammet för åren 2010–2014 beskriver utgångspunkterna för forskningen och styr forskningen in på frågor som under de närmaste åren är viktiga för utvecklingen av pensionsskyddet. Forskning har hört till PSC:s lagstadgade uppgifter ända sedan PSC grundades. Forskningsåtagandet, som är inskrivet i lagen, grundar sig på att PSC har både material som möjliggör forskning och praktisk kompetens inom pensionsskyddet. Material- och systemkunnandet skapar en stadig grund för produktionen av ny information och även för mångsidigt samarbete.

PSC bedriver konkret, tillämpande forskning med pensionssystemet som utgångspunkt. Forskningen erbjuder information som underlag för beslutsfattandet och stoff till den pensionspolitiska debatten. I forskningens verksamhetsidé ingår förutom att själv bedriva forskning även att aktivt samarbeta med andra forskare samt förmedla rön och medverka som sakkunnig i olika organ som stöder beslutsfattandet, i samhällsdebatten samt i forsknings- och sakkunnignätverk i Finland och internationellt.

PSC iakttar principerna för god vetenskaplig praxis och bedriver därmed oberoende forskning. Eftersom forskning som fokuserar på pensionsskyddet inte bedrivs i lika stor skala på annat håll, faller det på PSC:s lott att också agera kritiker. Fördomsfri utvärdering och utveckling kräver ett lämpligt mått av kritisk forskning och alternativa perspektiv. PSC kan ta hand om denna uppgift också genom forskningssamarbete. Genom att satsa på tolkning, utvärdering och nyttiggörande av resultaten är det också möjligt att alstra impulser för utveckling.

FORSKNINGSBEHOV KRING PENSIONSSKYDDET

Pensionsskyddet är den viktigaste delen av den sociala tryggheten

Det lagstadgade pensionsskyddet hör till det finländska välfärdsamhällets grundpelare. Vid utgången av år 2009 tryggade pensionerna utkomsten för 1,3 miljoner människor. I början av den period som forskningsprogrammet gäller finns det enligt prognosen 1 162 000 personer som får pension från den privata sektorn och 613 000 personer som får pension från den offentliga sektorn.

Av ålderdomstryggheten består 90 procent av pensioner och andra inkomstöverföringar. Den ekonomiska trygghet som ordnats för efterlevande makar och barn består nästan helt av pensioner. I stödet till personer med funktionsnedsättning spelar det ekonomiska den klart största rollen, även om tjänsternas betydelse har ökat. Pensionsskyddet är det största blocket i den sociala tryggheten; pensionsutgifternas andel av socialutgifterna är ca 43 procent. En fjärdedel av de offentliga utgifterna är pensioner. I proportion till arbetsinkomsterna är pensionsutgifternas andel ca 23 procent.

Finanskrisen år 2008, den svaga sysselsättningsutvecklingen år 2009 samt de stora årskullarnas övergång till pension syns som ökade pensionsutgifter. År 2009 är den lagstadgade pensionsutgiften ca 21,5 miljarder euro, ungefär 12 procent av bruttonatio-

nalprodukten. Största delen av utgiften är arbetspensioner. Pensioner enligt folkpensionslagen betalades för ca 2,8 miljarder euro och ersättningar enligt den lagstadgade olycksfallsförsäkringen samt militärskade- och militärolycksfallslagen (s.k. SOLITA-pensioner) för 0,5 miljarder euro.

Tillräckligt och rättvist pensionsskydd

Pensionsskyddets grundläggande uppgift är att garantera en tillräcklig utkomst för dem som lämnar arbetslivet. Pensionerna ska förhindra fattigdom och garantera en fortsatt rimlig konsumtionsnivå när förvärvsarbetet har upphört. Skyddet ska vara på en sådan nivå att det kan upprätthållas utan att äventyra de offentliga finansernas eller samhällsekonominns hållbarhet.

Pensionsskyddet är ett långsiktigt åtagande, och därför måste man ha särskild omsorg om förutsebarheten, förtroendet och rättvisan mellan generationerna. En viktig uppgift för forskningen är att erbjuda kunskapsunderlag för en bedömning av den sociala hållbarheten. Den sociala hållbarheten har dimensioner som pensionernas nivå och fördelning, pensionärernas ekonomi och välfärd samt förtroendet för pensionssystemet.

Under programperioden är frågor kring ordnandet av pensionsskyddet, pensionsskyddets hållbarhet och förtroendet för det mycket aktuella. En betydlig förändring av befolkningsstrukturen har varit synlig redan länge. De stora årskullarna uppnår den ålder då de kan gå i ålderspension och den beräknade försörjningskvoten försvagas snabbt. Antalet personer i arbetsför ålder förväntas börja sjunka samtidigt som pensionsövergångarna ökar.

Eftersom åldersstrukturen förändras och den offentliga ekonomin behöver stärkas, kommer framtidsfrågor som gäller pensionsskyddets men också hela den sociala trygghetens hållbarhet att avgöras under programperioden. I början av programmen kommer Sata-kommittén, som har till uppgift att revidera grundtryggheten, och de arbetsgrupper som sökt metoder att förlänga yrkesbanorna att lägga fram sina förslag. Lösningarna har konsekvenser för såväl nuvarande som framtida generationer i fråga om både

bekostandet och erhållandet av pensionsförmåner. Bedömningen av och garderingen mot följderna av befolkningsstrukturens förändring samt undersökning av generationseffekterna ur pensionsskyddets perspektiv är viktiga teman under de närmaste åren.

Finansieringens hållbarhet

Vid programperiodens början befinner Finland och resten av världen sig i en recession till följd av realekonomiska problem och minskad efterfrågan som följde på finanskrisen. Sysselsättningen har försämrats snabbt i många industriländer. I Finland förutspås ett utvecklingsförlopp med försvagad sysselsättning, ökad arbetslöshet, svag ekonomisk tillväxt och ökad statsskuld. Enligt internationell erfarenhet tar det lång tid att återhämta sig ur en djup recession. Särskilt långvariga är konsekvenserna för sysselsättnings- och arbetslöshetsnivåerna samt de offentliga finanserna. Utgiftsökningen och statens skuldsättning försämrar balansen i de offentliga finanserna, vilket kan korrigeras endast på mycket lång sikt. Situationen kräver uppföljning av utvecklingen på arbetsmarknaden samt studier av ekonomins och sysselsättningens utveckling ur pensionsskyddets perspektiv.

Den globala recessionen har synliggjort det allt större beroendet mellan ekonomierna. Samtidigt har den lyft fram frågor om marknadsreglering och ett behov att dryfta även övernationella lösningar. Problemets djup har också alstrat nya slag av gemensamma reaktioner och politiska formuleringar inom organisationer som koordinerar det ekonomiska samarbetet mellan utvecklade länder, såsom G8, OECD och Världsbanken. Även inom Europeiska unionen med en inre marknad och gemensam valuta har staterna reagerat med krav på gemensamma mål och åtgärder. Samarbetsorganen inom EU tar fram gemensamma riktlinjer för skötseln av den offentliga ekonomin och sysselsättningen men delvis även den sociala tryggheten. Peer learning och god praxis bibehåller sin betydelse.

I Finland hanteras situationen under recessionsåren genom att upprätthålla konsumtionsefterfrågan med skatte- och stimulans-

politik, statsgarantier och skuldsättning, vilket skapar förväntningar på balanserande åtgärder när recessionen är över. Samtidigt accentueras konkurrenskraftens betydelse av behovet att vara beredd på nästa högkonjunktur. Pensionssystemen i olika länder utvecklas genom nationella lösningar på respektive lands egen situation, men också till följd av gemensamma europeiska beslut, och därför är det viktigt att iaktta den internationella utvecklingen och hålla sig à jour med det som görs i andra länder.

Den vanskliga ekonomiska utvecklingen påverkar pensionskyddet i Finland på många sätt. Det historiska raset på aktiemarknaden år 2008 medförde placeringsförluster och försvagade arbetspensionsfondernas kapitalvärden avsevärt. Placeringsintäkternas tidigare och framtida utveckling inverkar på trycket att höja pensionsavgiften. För det andra minskar premieinkomsten till följd av den försvagade sysselsättningen, och företagets anpassningsåtgärder kan leda till att pensioneringskanaler utnyttjas i större utsträckning. Pensionsutgifterna ökar redan på grund av den naturliga befolkningsutvecklingen och på grund av att nya pensioner är större än tidigare.

I den s.k. social-inpouppgårelsen avtalades det om höjning av arbetspensionsavgiften åren 2011–2014. Även efter det kommer det att finnas ett tryck att höja avgiften. Under programperioden kan frågor kring finansieringen av pensionskyddet accentueras ytterligare på grund av konjunkturläget. För ett hållbart framtida pensionskydd behövs hög sysselsättning, god avkastning på placeringarna och höjda avgifter samtidigt. Det förutsätter också att pensionskyddets nivå anpassas till den ökande livslängden. En viktig mekanism kommer att utgöras av livslängdskoefficienten, om vilken det avtalades vid 2005 års pensionsreform och av vilken vi kommer att få erfarenheter under programperioden. PSC måste kunna tillhandahålla information som behövs för hållbarhetsbedömningen, känslighetsanalyser och uppskattningar av olika faktorerens betydelse.

Utvecklingen av pensionssystemet, pensionsplanerna och utvärderingen av åtgärdernas effekt

I Finland har det länge gjorts bedömningar av befolkningsutvecklingens konsekvenser och den offentliga ekonomins långsiktiga hållbarhet. En viktig linje i beredskapspolitiken har varit att genomföra strukturella reformer. I fokus ur pensionsperspektiv ligger målet att höja den förväntade pensioneringsåldern med tre år fram till år 2025. Regeringen och arbetsmarknadsparterna avtalade våren 2009 om detta mål. Måluppfyllelsen, utvecklingen av sysselsättningsgraden hos äldre åldersgrupper och förändringarna i människornas pensioneringsplaner behöver undersökas.

Pensionsreformen år 2005 och de ändringar som genomförts i fråga om incitamenten till arbete och kanalerna för tidig pensionering tar skruv så småningom och den grupp personer som planerar att gå i pension förändras. Faktorer som påverkar människornas beteende återfinns dock också bland de strukturella faktorerna, i synnerhet hur arbetsmarknaden utvecklas, hur arbetsinsatsens pris bestäms och hur arbetsgivarna agerar. Även arbetslivets utveckling har i undersökningar visat sig spela en viktig roll för människornas pensioneringsplaner och -beslut. Faktorer som stöter bort från arbetet är bl.a. dåliga arbetsförhållanden, bristande flexibilitet, brådska och dåligt ledarskap.

Fastän samhällspolitiken har ökat arbete som ett centralt mål, handlar pensioneringsvalen i individernas liv om försök att optimera förhållandet mellan arbete och fritid. Det finns goda grunder att studera människornas val och pensionsplaner på individnivå, liksom att undersöka vilka uppfattningar med pensionspolitisk betydelse människorna har och vad som påverkar dessa uppfattningar. Ur människans perspektiv gäller frågan ofta inte arbete eller fritid utan hur mångfalden av ambitioner och önskningar i livet och vardagen ska kunna passas ihop på ett smidigt sätt. För forskningen innebär detta ett behov att greppa övergångar och flexibla och partiella lösningar. Det behövs forskning om människornas egna mål och önskemål i fråga om arbetet och pensionen. Den informationen måste jämföras med arbetsgivarnas uppfattningar.

Med tanke på målet att förlänga yrkesbanorna är det också intressant hur befolkningens hälsa utvecklas och hur hälsan förderas, samt hur arbetsförmågan utvecklas till följd av flera olika faktorer sammanlagda verkan. Metoder för att främja längre yrkesbanor dryftas inom både arbetslivet och pensionspolitiken. Sannolikt blir det viktigare att studera yrkesbanorna som helhet, inte endast de val som människor träffar i slutet av sin tid i arbetslivet. Samtidigt uppstår det en beställning på mått som beskriver arbetsinsatsen som helhet, vid sidan av den förväntade pensionsåldern. Det är uppenbart att det behövs information om utvecklingen av arbetsförmåga och -oförmåga, om riskfaktorerna härvid, om metoder och åtgärder som stöder arbetsmotivationen samt om de sistnämndas genomslagskraft. I bästa fall erbjuder forskningen också verktyg för att utveckla dem. Arbetsintegrerade metoder, i synnerhet arbetspensionsrehabilitering, bör stödjas genom kunskap som forskningen producerar.

Pensionsforskningens inriktning har alltid styrts av genomförda reformer och behovet att följa upp dessa. De viktigaste målen för 2005 års pensionsreform var att förlänga yrkesbanorna, förbättra finansieringens hållbarhet och förenkla systemet. På grund av övergångstider och nya instrument som tagits i bruk är det inte alldeles klart hur väl reformerna har lyckats och hur de eventuella verkningarna har fördelats.

Under programperioden ligger tonvikten på genomförda pensionsreformer, men samtidigt förbereder vi oss på att utvärdera nya åtgärder. Det är särskilt viktigt att studera följderna av 2005 års pensionsreform och de reformer som styr placeringsverksamheten. I och med att övergångsbestämmelserna om de gamla pensionslagarna upphör att gälla under programperioden kommer det att i viss mån bli lättare att göra bedömningar. I takt med att det hela tiden uppstår mera statistik kommer det under programperioden också att finnas möjligheter att producera empirisk kunskap om utvecklingen efter reformerna. Forskningsdata behövs i synnerhet om utnyttjandet av förtidspensioner, erfarenheterna av flexibel pensionsålder, incitamenten att arbeta högre upp i åren samt införandet av livslängskoefficienten.

UTGÅNGSPUNKTER OCH PRIORITERADE OMRÅDEN INOM FORSKNINGEN

Utgångspunkter

Pensionsskyddets betydelse är obestridlig och efterfrågan på forskningsdata ökar när befolkningsstrukturen förändras. Frågorna kring pensionsskyddet är knutna till varandra. En förbättring av den ekonomiska hållbarheten påverkar pensionsskyddets nivå och en ökad arbetsinsats syns i pensionsutgiften och pensionärernas utkomst. Även små ändringar har en mångdimensionell verkan. Därför förutsätter en enskild förändring ofta överenskommelser om andra samtida lösningar eller helheter. På motsvarande sätt måste konsekvenserna av förändringarna utvärderas mångsidigt.

Under programperioden accentueras olika reformer och behovet att utvärdera deras effekter. Tack vare bättre tillgänglighet hos registermaterialet och det nya intjäningsregistret har det blivit lättare att också använda sig av registren i forskningen. De långa tidsserierna i registren gör det möjligt att betrakta pensionsreformernas följder för människornas beteende och att göra olika jämförelser. För att vi bättre ska kunna utnyttja registren och svara på den ökade efterfrågan på utvärderingar av effekterna krävs satsningar på forskningens förutsättningar.

All forskning styrs av gemensamma vetenskapliga principer och internationell forskningslitteratur. Internationalitet och jämförande perspektiv ska vara en naturlig del av forskningen inom alla prioriterade områden. Resultaten ska också relateras till forskningsdata som finns att tillgå i världen. Internationella nätverk

främjar kvalitetsutvecklingen inom forskningen och ökar insikterna om det finländska pensionssystemet. Under programperioden vill vi också producera jämförande undersökningar och föra fram internationella erfarenheter av olika teman. Vår ambition är också att på alla prioriterade områden förädla fram kontributioner av internationella mått, vilket det högklassiga egna arbetet i hemlandet ger goda möjligheter till.

PSC har redan en tid bedrivit både socialvetenskaplig och ekonomisk forskning. I informationsproduktionen tas också den juridiska, statistiska och försäkringsmatematiska kompetensen till vara. Mångsidiga registeruppgifter och enkätmaterial samt materialkombinationer gör det möjligt att behandla olika frågor. Erfarenheterna av tvärvetenskaplig forskning är goda. Det är rationellt att studera fenomen med anknytning till pensionsskyddet med olika grepp och ur olika vetenskapsgrenars perspektiv. Beslutsfattandet gagnas av att det finns mångsidig forskning att tillgå.

Prioriterade områden

Åren 2010–2014 kommer Pensionsskyddscentralen att ha tre prioriterade forskningsområden. På vart och ett av dessa finns ett stort informationsbehov. Forskningsteman inom ett område består av ämnen och forskningsfrågor som har ett nära samband med varandra. De prioriterade områdena och forskningsteman har slagits fast utgående från substantiella frågor kring pensionsskyddet och intressegruppernas behov. För att kunna slå fast teman för forskningen vi också varit tvungna att välja utgående från genomförbarheten, i synnerhet tillgången till material och forskningsresurser. Behoven och möjligheterna övervägs årligen, och de konkreta forskningsprojekten under programperioden bygger på detta övervägande. Forskningsprojekten beskrivs närmare på webbplatsen etk.fi (www.etk.fi).

Inom forskningen prioriteras följande områden åren 2010–2014

- 1 YRKESBANORNA OCH PENSIONSÖVERGÅNGARNA
- 2 HÅLLBAR FINANSIERING AV PENSIONERNA
- 3 TILLRÄCKLIGT PENSIONSSKYDD

YRKESBANORNA OCH PENSIONSÖVERGÅNGARNA

Längre yrkesbanor

Det är viktigt att människorna arbetar längre för att finansieringen av pensionerna och pensionernas nivå ska vara hållbara. Den springande punkten är hur de som närmar sig eller redan har uppnått 60 års ålder betar sig på arbetsmarknaden. Kring 60 års ålder minskar heltidsarbetet tydligt till följd av arbetslöshet, arbetsoförmåga eller deltidsarbete. Å andra sidan kan man gå i ålderspension enligt eget val mellan 63 och 68 års ålder. Det behövs forskning i både hur många som orkar eller får fortsätta i arbetslivet till 63 års ålder och hur många som ännu efter det vill arbeta vidare. Även om yrkesbanorna förlängs i slutet spelar det också en roll vad som sker i deltagandet i arbetslivet i övrigt och hur det går med ungdomarnas sysselsättning. Därför bör uppmärksamhet också fästas vid arbetslivsdeltagandet under hela livet och den totala arbetsinsatsens utveckling.

Hälsan, arbetsförhållandena, de ekonomiska incitamenten, förmögenheten och familjeförhållandena påverkar individernas fortsatta arbetsliv och pensionsövergång. Det finns skäl att undersöka skillnaderna mellan löntagare och företagare. Likaså bör man undersöka skillnaderna mellan den offentliga och den privata sektorn samt utvecklingen i fråga om olika pensionsslag. Vid sidan av

forskningen på individnivå bör uppmärksamhet fästas vid efterfrågan på arbetskraft, vars betydelse det hittills inte har forskats mycket i. Att utbudet på arbetskraft minskar och den arbetsföra befolkningen blir äldre kan bli synligt som förändringar i arbetsgivarnas erfarenheter, attityder och tillvägagångssätt.

För att man långsiktigt ska kunna bidra till att yrkesbanorna förlängs krävs framförhållning och kalkyler om konsekvenserna av olika politiska alternativ. Inom forskningen förutsätter detta att detaljinformationen i forskningsmaterialet förädlas till sammanhängande helheter. För att kunna förstå yrkesbanornas utveckling är det viktigt att veta i vilken utsträckning olika faktorer, såsom utnyttjandet av deltidspensionen och pensionsslussen, påverkar den. Omfattande registerdata om yrkesbanorna gör en sådan forskning möjlig.

Främjande av arbetsförmågan

För att långa yrkesbanor ska bli verklighet räcker det inte att ålderspensionerna senareläggs. Man måste också förebygga pensionering på grund av arbetsoförmåga och främja arbetskraftsdeltagandet bland personer med en partiell arbetsförmåga. Årligen sjukpensioneras ca 9 promille av de arbetspensionsförsäkrade som inte ännu får pension. De flesta är sjukpensionerade tills de får ålderspension. Ökningen av arbetsoförmåga på grund av psykiska problem gör det svårare att uppnå målet att förlänga yrkes-

banorna, eftersom de som blir pensionerade på grund av psykiska problem är yngre än genomsnittet.

Utgående från tidigare forskning vet vi mycket om vilken roll arbetstagarens kraftresurser och belastningen i arbetet spelar vid försvagad arbetsförmåga och risk för pensionering. För att man ska kunna ta fram fungerande lösningar för förebyggande av arbetsoförmåga behövs information om hur arbetsmarknadens funktion och organisationernas tillvägagångssätt inverkar på vilka det är som sjukpensioneras, varifrån och varför.

Det har funnits en strävan att utveckla sjukpensionssystemet så att det i högre grad aktiverar till deltagande i arbetslivet. Även i andra länder har man fäst särskild uppmärksamhet vid hur förmånssystem vid arbetsoförmåga fungerar och i synnerhet hur de sporrar till arbete. Forskning behövs bl.a. i hur unga sjukpensionärer eventuellt kan göra en arbetsinsats eller hur pensionssystemet kan stödja personer med partiell arbetsförmåga att fortsätta arbeta. Genom jämförande forskning kan vi hitta sådana metoder att förebygga arbetsoförmåga och aktivera till arbete som också passar ihop med det finländska systemet.

Det är viktigt att studera hur arbetspensionsrehabiliteringen utvecklas och vilken roll den spelar i det vidare fältet av rehabilitering och aktiveringsåtgärder. Som stöd för en välfungerande arbetspensionsrehabilitering behövs information om faserna i rehabiliteringsprocessen, tidsaspekterna kring den, rehabiliteringsmetoderna och rehabiliteringens genomslagskraft.

HÅLLBAR FINANSIERING AV PENSIONERNA

Pensionsutgifter och -avgifter

Det är mycket viktigt att följa hur pensionssystemets utgifter och pensionsavgifterna utvecklas, ur såväl den ekonomiska som den politiska hållbarhetens perspektiv. När befolkningen åldras bör de utmaningar som finansieringen ställs inför identifieras så tidigt som möjligt.

I Finland bestäms pensionsavgifterna utgående från pensionsutgifterna och avkastningen på pensionsfonderna. När antalet pensionärer ökar, stiger pensionsutgifterna. I och med att livslängden ökar, förlängs den tid då pensionerna utbetalas. Å andra sidan minskar de arbetande åldersgrupperna, vilket gör finansieringsunderlaget smalare i fråga om den del av pensionerna som bekostas enligt fördelningssystemet. Faktorer som däremot stöder den ekonomiska hållbarheten är en positiv utveckling av mängden av befolkning i arbetsför ålder och graden av arbetskraftsdeltagande, en livslängdskoefficient som anpassar förmånen samt en god utveckling av avkastningen på pensionsfonderna. Olika faktorerers betydelse och utveckling bör bedömas.

På Pensionsskyddscentralen bedöms pensionsutgifternas och -avgifternas långsiktiga utveckling med en egen modell för prognostisering på lång sikt, den s.k. PTS-modellen. Med hjälp av den

produceras förutom basprognoser även olika slag av alternativa prognoser för att uppskatta hur utgifternas och avgifternas utveckling påverkas av förändringar i t.ex. avkastningen från fonderna, sysselsättningen eller den faktiska pensionsåldern. Med hjälp av stokastiska kalkyler gör modellen det möjligt att också räkna med den osäkerhet som är förknippad med framtiden. Modellens simuleringsegenskaper utnyttjas vid behov också för bedömning av konsekvenser av andra slag.

Placeringsverksamhet och avkastning av arbetspensionsfonderna

Framgångsrik placering av de fonderade arbetspensionsmedlen minskar trycket att höja avgiften. I finansforskningen betonas vikten av strategisk allokering av placeringarna. Placeringsportföljens sammansättning är avgörande för avkastningen. Placeringsverksamhetens framgångar beror också på vilka mål som ställs på placeringen av arbetspensionsmedlen och hur den regleras. Hög avkastning är ofta förknippad med risker, och både räntabiliteten och säkerheten måste beaktas.

Särskilt betydelsefull är frågan hur man bör förhålla sig till utvecklingen på aktiemarknaden och vilka alternativa placeringsobjekt det i fortsättningen finns till förfogande, och vilka av dessa det är klokt att utnyttja. Det finns både empirisk och modellbaserad information om riskpremier och avkastningsfluktuationer på placeringsmarknaden. Den information om placeringar och avkastning som tagits fram genom forskning i finansieringen är ett viktigt hjälpmedel för att finna den optimala balansen i placeringsverksamheten.

För att utgifts- och avgiftsutvecklingen inom arbetspensionssystemet ska kunna förutses behövs bästa möjliga kunskap om avkastningsförväntningarna på arbetspensionsavgiftens fonderade del. Samtidigt kan pensionsbolagen, som självständigt placerar arbetspensionsmedel, dra nytta av den information om allokering av

placeringarna och placeringskategorier som forskningen tar fram. Informationen kan också utnyttjas när regleringen utvecklas.

Pensionssystemets ekonomiska hållbarhet och rättvisa

I början och i slutet av sin livscykel konsumerar människan mer än hon producerar. Det är möjligt genom en omfördelning av inkomster från den arbetande befolkningen. För att pensionssystemet ska kunna finansieras på ett hållbart sätt måste finansieringsunderlaget vara tillräckligt stort. Finansieringsunderlaget beror i synnerhet på antalet förvärvsarbetande och av incitamenten att arbeta vidare. Dessa kan man påverka genom pensions- och skattepolitiken.

Utöver åtagandena inom det lagstadgade pensionssystemet omfördelas resurser mellan generationerna även genom andra åtgärder inom den offentliga ekonomin. Inom den offentliga ekonomin finns implicita åtaganden, vilkas kostnader inte syns i den offentliga skulden eller underskottet i statsfinanserna idag. I och med att befolkningen åldras kommer kostnaderna för hälsovård och omsorg att spela en stor roll i den offentliga kostnadsstrukturen samtidigt som arbetspensionsutgifterna ökar. Genom en metod som kallas generationsräkenskaper kan man bedöma hur olika generationer påverkas av offentliga intäkts- och utgiftsstrukturer när befolkningsstrukturen förändras.

Forskningen visar att livscykelunderskottet som uppstår som en skillnad mellan inkomster och konsumtion inte är på en hållbar nivå. För att kunna utvärdera alternativ som kan göra finansieringen hållbarare behövs analysinstrument som gör det möjligt att studera den finansiella hållbarheten och bl.a. generationseffekterna tillsammans. De s.k. åldersgruppsräkenskaperna inom samhällsekonomin (National Transfer Accounts, NTA) har tagits fram för att det ska gå att mäta inkomstöverföringar mellan generationerna. Med hjälp av dem kan man göra uppskattningar av utvecklingen och konsekvenserna av alternativa sätt att uppnå balans.

TILLRÄCKLIGT PENSIONSSKYDD

Pensionerna och pensionärernas utkomst

Pensionspolitikens viktigaste mål är att trygga en tillräcklig utkomst för pensionstagarna. Pensionens storlek påverkar individens välfärd. Vad som är ett tillräckligt pensionsskydd bör studeras ur en vid synvinkel som beaktar pensionerna, de disponibla inkomsterna, individernas erfarenheter samt konsumtionen och sparandet.

Under forskningsperioden studeras pensionsskyddets tillräcklighet i hög grad ur ett ekonomiskt perspektiv. Pensionärernas utkomst studeras framför allt på ett sådant sätt som beaktar betydelsen av pensionerna och övriga inkomster samt inkomstöverföringar som påverkar den disponibla inkomsten. Speciellt viktigt är det att studera de yngre sjukpensionärerna, de allra äldsta och de ensamstående, som nu har det ekonomiskt sämst ställt bland pensionstagarna.

Inkomstutvecklingen bland pensionstagare och nypensionerade studeras i relation till förvärvsarbetandes inkomster och även personens egna inkomster före pensioneringen. Dessutom undersöks hur pensionstagarnas ekonomi utvecklas medan de får pen-

sion. Forskningen utgår till stor del från data som erhålls från pensionsregistren och det s.k. totalmaterialet över inkomstfördelningen, ett longitudinellt material som erbjuder en möjlighet att utvidga forskningen i inkomstfördelningen. Pensionstagarnas utkomst i Finland jämförs med andra länder med hjälp av det europeiska inkomst- och levnadsvillkorsmaterialet (EU-SILC).

Det är motiverat att regelbundet också skärpa bilden av pensionärernas ekonomiska förhållanden så att man också beaktar betydelsen av konsumtion, sparande och förmögenhet, vid sidan av pensionen och den disponibla inkomsten. För att utforska om pensionsskyddet är tillräckligt är det också viktigt att undersöka hur pensionärernas konsumtion skiljer sig från förvärvsarbetandes och om den förändras. Pensionstagarnas ekonomi och utkomst påverkas i synnerhet av boendekostnaderna och utvecklingen av subventionerade offentliga tjänster. Det är också bra att tidvis undersöka pensionärernas egna erfarenheter om sin ekonomiska ställning.

Förutseende av förändringsriktningarna och den sociala hållbarheten hos pensionsskyddet

Europeiska kommissionen vill styra medlemsstaternas nationella pensionspolitik i en sådan riktning att den stöder de offentliga finanserna, en hög sysselsättning och den sociala kohesionen. Det är viktigt att iaktta och utvärdera betydelsen av det europeiska samarbetet ur det finländska arbetspensionssystemets perspektiv.

I många länder har det under de senaste åren gjorts stora principiella reformer i pensionssystemen. Sådana avsevärda ändringar har varit t.ex. övergång från förmånsbestämda pensionssystem till

avgiftsbestämda, införande av olika automatiska mekanismer som anpassar pensionernas nivå till den tid som pensionen förväntas löpa samt förskjutning av tyngdpunkten från lagstadgat pensionskydd till pensionsarrangemang som grundar sig på individuellt pensionssparande. Pensionsreformerna måste iakttas och det är nyttigt att då och då producera jämförande data om institutionella lösningar i olika länder samt bedömningar av erfarenheterna av dem.

I bedömningen av det finska pensionssystemet hållbarhet ingår att försöka förutspå den framtida utvecklingen också i fråga om pensionerna. Det behövs information om nivån på den ekonomiska trygghet som pensionssystemen producerar för kommande generationer. Under forskningsperioden görs fortsättningsvis uppskattningar av hur pensionsnivån utvecklas och hur pensionernas köpkraft växer, bl.a. hur den genomsnittliga arbetspensionen utvecklas i förhållande till lönenivån och hur livslängdskoefficienten påverkar pensionen. Beaktande av skillnaderna mellan befolkningsgrupper och olika arbetsmarknadsstigar skulle ge hållbarhetsanalyserna ett bättre faktaunderlag. Hur fördelningen av pensionerna utvecklas i framtiden uppskattas utgående från registerdata om inkomsterna.

Pensionssystemets sociala hållbarhet innebär också individernas tilltro till att skyddet är tillräckligt och att pensionssystemet är stabilt. Genom befolkningsenkäter studeras människornas uppfattningar om pensionernas nivå och tillräcklighet, men också deras åsikter om pensionspolitiken och pensionssystemets framtid. För arbetspensionssystemet är det viktigt att tidvis få information om hur hushållens privata pensionssparande och arbetsgivarnas tilläggs-pensionsskydd utvecklas.

Pensionsskyddscentralen
ELÄKETURVAKESKUS



Bokhållargatan 3, Helsingfors
00065 Pensionsskyddscentralen
Telefon 010 7511
www.etk.fi

ORSKNING
PROGRAM
KNINGSP
GRAMFO